PANEL I : LES REPUBLIQUES D'HIER ET LA REPUBLIQUE D'AUJOURD'HUI : UNE LECTURE DU CONTEXTE HISTORIQUE DE L'INSTITUTION DES CONSTITUTIONS TOGOLAISES

M. Essohanam BATCHANA

Maître de Conférences en Histoire Contemporaine

Université de Lomé (Togo)

E-mail : essobatchana@gmail.com

Introduction

Dans son parcours constitutionnel, le Togo a connu quatre Républiques. Massina (1997 : 51) distingue d'une part les constitutions et les Républiques moins enclines à l'organisation et au respect des droits fondamentaux, et d'autre part, les constitutions et les Républiques marquant un fort penchant pour les libertés. Les Républiques pseudo-libérales sont la première (9 avril 1961-13 janvier 1963) et la troisième (13 janvier 1967-fin août 1991[1]). La première a été dominée par un monopartisme de fait et un abandon progressif de l'esprit libéral, la seconde par un monopartisme de droit et le choix d'une démocratisation progressive. Elles furent toutes les deux caractérisées par la centralisation du pouvoir, le refus d'une opposition politique et la crainte d'une déstabilisation. Les Républiques réellement éprises de liberté concernent la deuxième et la quatrième qui se distinguent par leur goût pour la liberté et la place que les constituants qui leur donnent naissance font aux droits fondamentaux. La 2ème République (5 mai 1963[2]-13 janvier 1967) n'a pas eu vraiment le temps d'exprimer son intention libérale ayant été confrontée aux vicissitudes politiques, la 4ème République (depuis le 14 octobre 1992[3]), caractérisée par un nouvel attrait aux droits de l'homme (Massina 1997 : 74-78).

Quelle lecture l'historien fait des contextes dans lesquels ces Républiques ont-elles été instituées ?

---

[1] La 3ème République se subdivise en deux sous-périodes : une période d'exception allant de janvier 1967 au 9 janvier 1980, date de promulgation de la constitution adoptée par référendum le 30 décembre 1980 ; une période constitutionnelle du 9 janvier 1980 à août 1991.

[2] Le pays a été gouverné après le coup d'Etat du 13 janvier 1963 par un gouvernement provisoire jusqu'à l'adoption de la constitution le 5 mai 1963.

[3] Le pays fut régi par une constitution transitoire entre le 28 août 1991 et le 14 octobre 1992.

Dans une respective chronologique, l'analyse privilégie les débats constitutionnels et les contextes historiques de leur mise en œuvre. Un recul historique a été nécessaire pour une meilleure compréhension des contradictions.

1. La mise en place de la République autonome

1.1. La création de la République autonome du Togo

Sous la période coloniale, et dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi Cadre de juin 1956, le Togo a été choisi pour expérimenter l'autonomie interne. Par le décret du 24 août 1956, la République autonome du Togo (RAT) est créée. Suivront son institution et sa proclamation, respectivement les 30 août et 4 septembre 1956. Enfin, Gaston Defferre, ministre de la France d'Outre-Mer, venait à Lomé procéder à son installation le 21 septembre 1956.

La RAT dispose d'un drapeau à fond vert comportant deux étoiles d'or (une symbolisant le Sud et l'autre le Nord) et le drapeau français à l'angle supérieur gauche, d'une devise (Union-Ordre-Travail), d'un hymne *(la Togolaise)*[1]. La date de la fête nationale est fixée au 30 août[2]. Cette République Autonome est dirigée par un Premier ministre[3] Nicolas Grunitzky et par une équipe ministérielle, qui prend la relève du Conseil de gouvernement. Cette équipe conduira les affaires publiques togolaises jusqu'aux élections législatives d'avril 1958.

Mais quel a été l'accueil réservé à la République autonome par les acteurs ?

1.2. L'accueil réservé à la République autonome du Togo

Alors que la France et les autorités togolaises expriment leur satisfaction, l'Organisation des Nations-Unies (ONU), les partis nationalistes, les milieux estudiantins tant togolais qu'africains, tout comme certains milieux français, sont réservés, voire franchement critiques.

1.2.1. La réserve de l'ONU

La France et le Togo exprimaient leur satisfaction et estimaient qu'avec le statut de l'autonomie, les buts de la tutelle (à savoir amener les territoires concernés à se gouverner eux-mêmes) étaient atteints. Aussi s'accordaient-ils à demander aux Nations-Unies la levée de la tutelle. La France va marquer cette volonté en faisant défendre son dossier par une

---

[1] Composée par Morhouse Apédo-Amah, le frère du ministre Georges Apédo-Amah.

[2] Le 30 août 1957, un monument sera inauguré pour commémorer l'événement, entre la gare et l'ancienne direction des chemins-de-fer. Devenu l'objet de polémiques avec les gens du CUT, la Première République en fera un « monument aux morts » politiquement neutre.

[3] Le Premier ministre installe ses bureaux dans le plus beau bâtiment du quartier administratif après le palais des gouverneurs : la direction des Chemins-de-fer, qui, à l'indépendance deviendra le ministère des Affaires Etrangères.

délégation de haut rang comprenant le ministre de la France d'Outre-Mer, Gaston Defferre lui-même, Félix Houphouët-Boigny, ministre délégué à la Présidence du Conseil, Robert Ajavon, président de l'Assemblée législative et le ministre des Finances Georges Apédo-Amah.

Leur point de vue peut être appréhendé à travers certains passages de l'intervention de G. Deffere à l'Assemblée générale de l'ONU en ces termes :

« Les Togolais n'ont pas été soumis au procédé de la carte forcée, car ils restaient libres, en votant en faveur du maintien du régime de tutelle, de marquer leur volonté de rechercher une solution autre que celle qui leur avait été proposée et qui ne pouvait être que l'indépendance. (...) L'indépendance, pour un territoire qui, comme le Togo, veut préserver sa personnalité, ne peut être qu'illusoire et de façade, soit dangereuse pour son développement économique, social et culturel ».

Ce plaidoyer ne convainc pourtant pas le Conseil de tutelle qui, dans son ensemble, est plutôt défavorable aux thèses françaises. Pour l'ONU, l'autonomie n'est pas l'indépendance.

Toutefois, sur proposition de G. Apédo-Amah, l'Assemblée générale, dans sa résolution 1946 en date du 23 janvier 1957, décide de l'envoi d'une 4e mission de visite, qui sera conduite par le Libérien Charles King, pour l'informer sur l'application pratique du statut.

1.2. 2. Les partis nationalistes et les étudiants opposés à la RAT

La position des partis nationalistes et des étudiants face au nouveau statut est marquée par certaines nuances.

1.2.2.1. Les partis nationalistes

L'opposition des nationalistes au nouveau statut du Togo est marquée par diverses manifestations. C'est le cas le 21 septembre 1956, avec l'arrivée de Gaston Defferre à Lomé. A l'aéroport, le discours du Premier ministre Grunitzky est interrompu par des manifestants agitant des drapeaux de la Juvento et déployant des banderoles réclamant l'indépendance complète avant toute levée de tutelle.

De même, le 31 mai 1957, lors du passage à Lomé de la mission King et en présence de celle-ci, deux jeunes membres de la Juvento arrachent et lacèrent le drapeau de la République autonome que l'on était en train de hisser au stade Gouverneur-Montagné.

L'intérieur n'était pas plus calme. En effet, partout, une forte tension régnait entre adversaires et partisans du statut d'autonomie. Elle fut matérialisée par des affrontements

sanglants comme ceux du 20 juin 1957 à Mango et du 22 juin 1957 à Pya Hodo. En effet, dans ces deux localités, les nationalistes profitent de la présence de la mission King pour montrer leur hostilité à l'égard de l'Administration. La réaction fut brutale, un manifestant tué à Mango, 20 à Pya-Hodo.

1.2.2.2. Les étudiants

Les étudiants togolais de France, réunis au sein du « Jeune Togo », fustigent la RAT, qu'ils considèrent comme un nouveau *« camouflage du colonialisme français »*. Ils sont soutenus dans leur action par la grande Fédération des Etudiants d'Afrique Noire en France (FEANF). Cette dernière recommande au Conseil de Tutelle de l'ONU et à toutes les délégations, au terme de son congrès tenu à Paris le 31 décembre 1956, *« de repousser les manœuvres destinées à perpétuer le régime colonial au Togo et au Cameroun »*.

Cette forte opposition des Nationalistes et des étudiants à la RAT, obligea le Conseil de tutelle à envoyer une mission au Togo.

1.3. La mission King (mai-juin 1957) et la convocation des élections anticipées

Il s'agit de la 4e mission de visite des Nations-Unies au Togo sous administration française, depuis l'institution du régime de tutelle. Conduite par le libérien Charles King, la mission, composée de 6 membres[1], va séjourner pendant un mois au Togo oriental (fin mai à la fin juin 1957). La visite a deux objectifs : l'examen du fonctionnement des nouvelles institutions mises en place en vertu de l'application de la Loi-cadre, et l'écoute des doléances de la population et de ses représentants, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition.

La mission King visita tous les cercles du Togo, du sud au nord, y recueillant les opinions des uns et des autres. Les points de vue défendus par les représentants locaux des formations politiques ne différaient pas de ceux de leurs leaders. Le sentiment général est que deux courants opposés se dégagent nettement.

Le premier, représenté par la majorité gouvernementale, incarnée par le Parti togolais du progrès (PTP), l'Union des chefs et population du Nord (UCPN) et le Bloc Républicain Togolais (BRT)[2], défendait la présence française, source, à ses yeux, d'évolution politique et

---

[1] Charles T. D. King (Liberia), Jean-Louis Delisle (Canada), Lats Tillitse (Danemark), Jose Rolz Bennet (Guatemala), Victorio D. Carpio (Philippines), Aleksander Bozovic (Yougoslavie).

[2] Le BRT, créé en 1956, avait comme président Jean Rinklif (3 à 6 000 membres). Le programme de ce regroupement politique, qui se réclamait de la majorité et que le rapport de la mission qualifiait de mouvement de jeunesse de l'UCPN, se résumait aux points suivants : améliorer le niveau de vie des paysans tant sur le plan spirituel que sur le plan matériel, organiser l'assistance de la communauté en cas de désordre (naturel ou

de progrès économique et social. Aux réserves de l'opposition quant à l'indépendance et au maintien de la tutelle, les tenants du courant de la majorité gouvernementale, par l'intermédiaire des représentants du cercle de Sokodé, répondaient : *« Le territoire sera dans dix à quinze ans prêt pour l'indépendance, mais, entre-temps, ils ne veulent pas du régime de tutelle des Nations-Unies*[1] *»*. Ils souhaitent l'arrêt des missions de visite qui, à leurs yeux, sont à l'origine d'une effervescence politique qui conduit à des affrontements.

L'Assemblée législative élue le 12 juin 1955 devait poursuivre son mandat jusqu'à son terme, en juin 1960. Aucune élection visant à son renouvellement ne pouvait être organisée, car il s'agissait tout d'abord d'une institution légalement établie, même si l'opposition, dans sa grande majorité, avait boycotté le référendum. Ensuite, l'organisation de consultations électorales trop fréquentes avait un effet perturbateur sur la population des territoires (consultations qui, les trois dernières années, avaient perturbé les masses paysannes et leurs travaux agricoles quotidiens).

Le Togo devait rester attaché à la France, garante du progrès économique et social réalisé par le pays et plus spécialement par sa région septentrionale. A ce titre, sa présence s'avérait indispensable jusqu'à ce que les objectifs de progrès dans les domaines précités soient réalisés. Toute idée d'indépendance immédiate contribuerait à ruiner ces espoirs et à maintenir une partie du Togo dans un état de dépendance vis-à-vis de l'autre.

Le second courant exprime la position des partis nationalistes et des étudiants togolais.

Mais, au regard des nombreuses pétitions reçues et des incidents de Mango et de Pya-Hodo, l'ONU, tout en considérant que le statut d'autonomie constitue une étape importante vers l'indépendance du Togo, considère qu'elle ne justifie pas la levée de tutelle réclamée par les autorités togolaises.

Cette seconde fin de non-recevoir opposée aux autorités togolaises, et donc à la puissance administrante (après le refus d'envoyer des observateurs au référendum du 28 octobre 1956), mettait en évidence les limites de la liberté d'action et de la marge de manœuvre de la France dans le cas d'un Territoire sous tutelle.

Signe que le climat était loin d'être serein, une formation apolitique, le Conseil de la Jeunesse, chercha, en avril 1957, à regrouper les deux tendances pour *« une table ronde*

---

provoqué par l'homme), défendre publiquement le pays, progresser en commun vers un mode de vie démocratique.

[1] Chef Issifou Ayéva, chef supérieur des Kotokoli (UCPN) et autres chefs traditionnels de cercle. *Cf.* Rapport de la Mission de visite des Nations-Unies au Togo sous administration française 1957, annexe : 23.

autour de laquelle les différents partis auraient confronté leurs vues[1] ». Mais cette initiative se solda par un échec.

Les antagonistes se préparaient à une nouvelle joute sur le plan international, à la prochaine session de l'Assemblée générale des Nations-Unies, au cours de laquelle serait examiné le rapport de la mission King. D'importantes décisions y seront prises, à savoir la dissolution de l'ancienne assemblée et son renouvellement par voie d'élection au suffrage universel direct des adultes, sous le contrôle des Nations-Unies.

C'est dans ces conditions que les élections anticipées d'avril 1958 ont été organisées sous la supervision des Commissaires onusiens gagnées par la coalition CUT-JUVENTO.

1.2.4. La proclamation de l'indépendance et les dispositions transitoires

Le 27 avril 1960, deux ans après la victoire nationaliste aux législatives de 1958, le Togo accédait à la souveraineté nationale et internationale[2].

La proclamation de l'indépendance de la République togolaise a été préparée par diverses dispositions. C'est ainsi qu'il est procédé au renouvellement des membres de certains organes tels que les conseils de circonscriptions (17) et les conseils municipaux (7) respectivement le 9 août 1959, et les 15 novembre 1959 et 30 janvier 1960. La loi du 10 février 1960 découpe le territoire togolais en 17 circonscriptions administratives regroupées en quatre régions (Maritime, Plateaux, Centrale et Savanes). Sont également promulguées une série de lois relatives à l'organisation des institutions de la République togolaise. Le Premier ministre assume les fonctions de chef de l'Etat jusqu'à ce qu'il en soit institué autrement. Toujours en vue de son accession à l'indépendance le Togo se dote d'un drapeau[3], d'un hymne[4] et d'une devise[5], éléments qui sont les attributs de souveraineté d'un Etat. Sur le plan des infrastructures, on assiste au bitumage et à l'électrification de certaines rues de Lomé, à

---

[1] « L'évolution récente des partis togolais », *Latitudes* : 67.

[2] Le Togo aurait pu être le premier territoire du domaine français à accéder à l'indépendance, mais, en différant de deux ans sa proclamation, il sera devancé par la Guinée, suite au Non historique de Sékou Touré, et par le Cameroun, indépendant le 1er janvier 1960.

[3] Cinq bandes horizontales alternées : trois vertes et deux jaunes. Au coin supérieur gauche un carré rouge comportant une étoile blanche à cinq branches. Le vert représente la couleur de l'Afrique non industrialisée où 90% des populations vivent des travaux champêtres. La couleur jaune symbolise la foi dans le travail pour le bien-être moral et spirituel. Le rouge qui est la couleur de la charité, de la fidélité et de l'amour, symbolise également le sang versé. Enfin, le blanc représente la pureté et l'*Ablodé*, selon le projet du jeune artiste Paul Ahyi.

[4] *Terre de nos Aïeux* : paroles et musique d'Alex Casimir Dosseh, avec l'aide de son frère, le futur archevêque de Lomé.

[5] Travail-Liberté-Patrie.

l'érection d'édifices comme l'hôtel Le Bénin, la Chambre des députés et l'immeuble abritant actuellement le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Un monument de l'indépendance est élevé par l'architecte Coustère au centre de la place du même nom, aménagée en perspective majestueuse.

Ce n'est donc que le 9 avril 1961 que le Togo se dota de sa première constitution à l'issue d'une triple élection.

2. La 1ère République proclamée dans une atmosphère délétère

2.1. Les élections du 9 avril 1961, un triple scrutin sans concurrence

Avant la proclamation de l'indépendance le 27 avril 1960, le CUT et son alliée la JUVENTO prônèrent la création d'un parti unique. Selon eux, l'état de sous-développement économique du Togo nécessitait l'union de tous les travailleurs. Cette unité devait passer par l'instauration d'un parti unique. Cette position fut exprimée lors du 8ème Congrès de la JUVENTO tenu à Lomé les 9 et 10 avril 1960 :

> « *L'unité doit se réaliser en vue de travailler à bâtir ce pays. Notre jeune nation n'a pas de capitaux et doit compter essentiellement sur les bras de ses citoyens pour assurer son développement. On conçoit bien que sans cette unité aucun investissement humain n'est possible* [1]».

Pour les congressistes, l'existence de plusieurs partis est un facteur qui favorise l'éclatement de la nation en de petites unités tribales et racistes. Bien plus, le multipartisme compromettra à terme l'indépendance du Togo car : « *L'existence d'une opposition dans les pays neufs incite leurs gouvernements à chercher un appui à l'extérieur* »[2].

Le CUT reprit ces recommandations de la JUVENTO lors de son Congrès des 21 et 22 janvier 1961 tenu à Atakpamé. A l'issu des travaux, le parti fut transformé en Parti de l'unité togolaise (PUT) avec l'intégration de certains membres de la JUVENTO[3]. Le Congrès recommanda qu'il soit procédé à de nouvelles élections législatives.

Selon Batoumaena (2008 : 53) : « *Ces consultations permettront au futur Président de la République de faire main basse non seulement sur le gouvernement qu'il composera et dirigera, mais aussi sur la prochaine Assemblée nationale qui sera à 100 % composée par*

---

[1] Rapport sur l'unité du 8è Congrès national de la JUVENTO tenu à Bè les 9 et 10 avril 1960.
[2] Idem, p.5.
[3] Les grands leaders de ce parti refusèrent de rallier le PUT. En raison des divergences entre A. Anani Santos, leader le plus charismatique de la JUVENTO, et S. Olympio, la JUVENTO souhaita préserver son autonomie par rapport au PUT.

les membres de son parti, contrairement à la législature précédente qui comptait en son sein des opposants au régime ».

Pour arriver à ses fins, le gouvernement élabora un code électoral qui fit du référendum du 9 avril 1961[1] un scrutin fermé. En effet, toutes les dispositions contenues dans la loi 61-11 du 1er mars 1961 et relatives aux prescriptions à respecter en vue de participer à ce référendum étaient prises dans un seul souci, celui d'exclure l'opposition de cette compétition électorale (Wiyao, 1997 : 56-59).

En dépit des difficultés, les partis de l'opposition se préparèrent pour prendre part au scrutin, mais ils furent pris au dépourvu. En effet, les textes règlementant les élections[2] bien que signés le 13 mars 1961, ne furent rendus public que le 17 mars 1961, soit la veille de la date de clôture de dépôt des candidatures.

Malgré la brièveté du délai de dépôt, la JUVENTO constitua sa liste, présidée par Anani Santos. Son mandataire, Emmanuel Nubukpo se présenta le 18 mars 1961 à 23 h 30 mn au Trésor en vue d'effectuer le versement de la caution. Le trésorier-payeur Jean Dairic, sur instruction du ministre des Finances, Hospice Coco, refusa l'encaissement de toute caution en dehors de celle du CUT (Wiyao, 1997 : 57). Le reçu provisoire qui devait être délivré et annexé au dossier de candidature faisant défaut, la liste de la JUVENTO fut rejetée pour « *non respect des pièces devant être jointes à la déclaration* ». Le 30 mars 1961, le tribunal administratif de Lomé rejeta l'appel du Mouvement des jeunes.

La liste de l'UDPT fut aussi rejetée pour « *non respect des délais de rigueur*»[3].

Le Parti de l'unité togolaise fut la seule formation politique à présenter des candidats. Le gouvernement S. Olympio venait ainsi de mettre un terme à l'expérience démocratique entamée depuis les élections de 1946. Le 9 avril 1961, des violences et des actes de sabotages émaillèrent les opérations de vote : saccage du matériel électoral, érection des barrières sur les voies menant aux bureaux de vote, affrontements physiques entre militants de l'opposition et ceux de l'UT.

---

[1] Il s'agissait d'une consultation ayant trois objectifs : adoption d'une nouvelle constitution, élection d'un président de la République et choix de députés pour une nouvelle Assemblée nationale.

[2] Le décret n° 61-23 et l'ordonnance n° 61-1 de même que la loi n° 61-11 du 1er mars 1961 fixant les règles relatives à l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

[3] En effet, l'UDPT déposa sa liste le 19 mars 1961 à 00 heure 03 minutes alors que la date de rigueur était fixée au 18 mars à 24 heures. Le ministre de l'Intérieur jugea ce retard comme une entorse à la loi électorale et refusa la candidature de l'UDPT.

Comme l'on pouvait s'y attendre, sa liste obtint 100% des suffrages exprimés et 99,34% des votants.

2.2. Une République contestée ?

La proclamation de la victoire du PUT et de son président fit monter d'un cran le mécontentement au sein d'une opposition désormais décidée à obtenir la chute du régime autrement que par la voie des urnes. La proclamation des résultats du scrutin donna lieu à une recrudescence des exactions contre l'opposition. Certains membres de celle-ci furent arrêtés puis emprisonnés et d'autres, réduits au silence, entrèrent dans la clandestinité et recoururent à la violence pour marquer leur rejet du pouvoir et des institutions en place. De cette atmosphère politique qui prévalait après le 9 avril 1961, Jack Garofalo écrivait :

> « *L'opposition est pourchassée, interdite. Et le Togo, à son tour, s'installe dans le régime de parti unique*. […]. *A mesure que l'opposition s'est affirmée, la répression a sévi, de plus en plus durement. Empêchée de se faire entendre par les voies légales, l'opposition n'a plus d'autre recours, aujourd'hui, que la violence* »[1].

Au lendemain de ces élections controversées du 9 avril 1961 (Batoumaena, 2008), l'UT s'était davantage emparée des structures de l'Etat : outre les administrations centrales et les directions des sociétés qu'elle contrôlait déjà, les collectivités locales notamment les circonscriptions administratives et les communes tombèrent toutes dans les mains des dirigeants de l'UT.

L'opposition exclue du pouvoir chercha par tous les moyens à déstabiliser le gouvernement Olympio. Lomé vécut au rythme des rumeurs concernant des complots vrais ou supposés attribués aux adversaires du régime (Agbobli, 1992 ; 2007). En réponse à ces « complots », la loi n° 61-27 fut votée le 16 août 1961. Elle autorisa le gouvernement à prendre des mesures d'éloignement, d'internement ou d'expulsion contre les individus dangereux pour l'ordre public et la sûreté de l'Etat pendant une durée de trois ans. Cette loi permit l'arrestation ou l'exil des leaders de l'opposition. Le 13 janvier 1962, par décret n° 62-8, le président de la République procéda à la dissolution de tous les partis de l'opposition[2], entérinant de fait l'avènement du parti unique au Togo.

C'est dans cette atmosphère délétère que des militaires renversèrent le régime de S. Olympio, le 13 janvier 1963. Ce coup de force devrait inaugurer une nouvelle politique en

---

[1] Garofalo J., 1963 : « Le coup d'Etat des officiers en chômage », in *Paris Match*, n° 720 du 26 janvier 1963.
[2] L'administration des domaines fut chargée de liquider les biens mobiliers et immobiliers de ces partis.

matière de liberté[1]. Un décret du 22 janvier 1963, rapporta celui du 13 janvier 1962 portant dissolution des partis politiques, présageant ainsi l'option libérale des nouveaux dirigeants[2].

3. La deuxième République victime de ses propres contradictions

3.1. La table ronde de février 1963 : une conférence constitutionnelle ?

La fin du régime S. Olympio avait entrainé celle des institutions qui l'incarnaient, au premier rang desquelles se trouvait l'Assemblée nationale. Le 17 janvier 1963, par l'ordonnance n° 1 l'Assemblée nationale et la constitution d'avril 1961 furent dissoutes.

Il était nécessaire pour le gouvernement Grunitzky que les acteurs s'entendent en amont sur les règles du jeu avant de se présenter devant les électeurs. La recherche de ce consensus fut alors le but de la conférence des partis politiques tenue du 26 février au 2 mars 1963. Il s'agissait d'élaborer un projet de constitution et déterminer les règles devant permettre aux partis politiques d'aller aux élections.

S'appuyant sur les bureaux directeurs des partis siégeant au gouvernement, N. Grunitzky espérait aplanir les différends opposant ces formations politiques appelées à solliciter le suffrage du peuple. Aussi, le chef de l'Etat insista-t-il sur la nécessité pour les quatre partis politiques d'éviter d'aller en rangs dispersés devant les électeurs. Dans l'esprit de N. Grunitzky, se présenter en rangs dispersés, c'est-à-dire laisser chaque parti aller au scrutin pour son propre compte raviverait les antagonismes politiques, les rancœurs et les règlements de comptes susceptibles de remettre en cause ou de fragiliser le climat d'union et de réconciliation en gestation.

En tout cas, à cette conférence de la table ronde avaient répondu toutes les formations politiques du pays, mais aussi l'armée, les représentants des confessions religieuses et des syndicats[3]. Au cours des travaux de cette conférence de réconciliation dont la présidence était assumée par le docteur Richard Johnson, les délégués devaient donner la position de leur

---

[1] Le groupe de militaires qui a assassiné le premier président de la République et les pouvoirs publics sous la deuxième République, reprochaient entre autres choses au président déchu, son autoritarisme (Agbobli, 1992 : 22).

[2] N. Grunitzky et A. Méatchi.

[3] L'UDPT était représentée par MM. Mama Fousséni, Gorges Apédo-Amah, Emmanuel Awokou ; Emmanuel Nubukpo, Kovi Dotsey et Firmin Abalo représentaient la JUVENTO ; les représentants de l'UT étaient Sylvère Looky, Pierre Prince-Agbodjan, Marc Atidépé ; la délégation du MPT était composée de MM. Pédro Olympio, Samuel Aquéréburu et Charles Domlan. L'armée était représentée par le commandant Kléber Dadjo et le lieutenant Etienne Gnassingbé Eyadema. Les pasteurs S. Nomenyo et Emmanuel Ayi y avaient pris part au nom de l'Eglise Evangélique du Togo. Mgr Casimir Dosseh et le Révérand Père Gérard Nyuiadzi y étaient au nom de l'Eglise Catholique tandis que la communauté musulmane était représentée par Pindra Félix Zakariyao. Enfin les représentants de l'Union nationale des travailleurs du Togo et de la Centrale togolaise des travailleurs croyants étaient respectivement MM. Robert Amouzou et Innocent Toovi et M. Bernard Akakpo.

formation politique respective par rapport aux recommandations de N. Grunitzky et faire des propositions susceptibles de concourir à stimuler l'union et la réconciliation dans le cadre des consultations électorales en perspective. De plus, il était demandé à chacun des partis de soumettre à la conférence un programme minimum tenant compte des impératifs liés au renforcement de la cohésion entre les Togolais.

Malgré la divergence des points de vue, chacune des quatre formations politiques avait remis son programme minimum à la présidence de la conférence. Tous les programmes ont fait l'objet d'une fusion qui donna lieu à un « *programme minimum de synthèse* »[1] dont la toile de fond était la lutte contre les injustices et la promotion de la cohésion nationale. Cette unanimité cachait en réalité mal les profondes divergences entre les trois autres partis, notamment la JUVENTO, le MPT et l'UDPT d'un côté et l'UT de l'autre. Le 28 février 1963, les délégués à la table ronde suspendaient les travaux en raison des désaccords sur le mode de scrutin et la répartition des sièges à la future Assemblée nationale.

En effet, s'agissant du mode de scrutin, l'UDPT et le MPT avaient réussi à rallier la JUVENTO (qui militait pour la liste bloquée par circonscription administrative et par parti) à leur cause à savoir, une liste unique d'union nationale avec égalité des sièges pour chaque parti au parlement.

Quant à l'UT, elle préconisait le scrutin uninominal par circonscription électorale, la liberté étant laissée aux électeurs qui choisiraient l'un des candidats des quatre formations politiques. Face au blocage, l'UT promit de faire des concessions dès la reprise des travaux. Le 1er mars 1963, les délégués de l'UT déclaraient que leur parti était prêt à se rallier à l'idée d'une liste unique d'union nationale si l'UDPT, la JUVENTO et le MPT acceptaient de lui accorder la moitié des sièges de la future Assemblée nationale.

Les autres partis politiques qualifièrent les revendications de l'UT de « *prétentions excessives* », rejetèrent les demandes formulées par ce parti et préconisèrent que les sièges de la future Assemblée soient répartis de façon égale entre l'UDPT, l'UT, la JUVENTO et le MPT[2].

Le 2 mars 1963, la table ronde de réconciliation prenait fin sans un résultat probant susceptible de conduire à un meilleur rapprochement des positions des acteurs politiques et de

---

[1] *Togo-Presse*, n° 175 du 1er mars 1963.

[2] L'Assemblée nationale issue du scrutin du 5 mai 1963, comptait 56 sièges repartis à raison de 16 sièges entre les quatre tendances politiques. Il convient de nuancer toutefois car le consensus ne fut pas obtenu autour de plusieurs points, d'où le refus de l'aile dure de l'UT de prendre part aux élections.

raffermir le climat d'entente qui avait prévalu lors des tractations ayant rendu possible la formation du gouvernement provisoire. Richard Johnson, président de cette assise indiquait à la fin des travaux que « […] *la conférence n'a pas été un échec total mais un demi-succès* » tandis que N. Grunitzky se félicitait de ce que les partis politiques avaient réussi à s'entendre sur un programme minimum, lequel « […] *a inscrit en tête des principes généraux, en tant que préoccupation majeure, la sauvegarde et la consolidation de l'indépendance de la nation par la réconciliation et l'union nationales* »[1]. Certes tous les partis politiques avaient prôné l'union dans leur programme minimum respectif soumis à la conférence et s'étaient accordés sur la nécessité de réconcilier les Togolais mais ils avaient éprouvé des difficultés à s'entendre sur les moyens devant permettre d'entamer et de réaliser cette cohésion nationale tant recherchée. En effet, les dirigeants de l'UT étaient réticents à l'égard des échéances et du programme politiques arrêtés par le gouvernement Grunitzky à savoir soumettre un projet de constitution à l'approbation du peuple dans un délai n'excédant pas trois mois et organiser une élection présidentielle et des législatives en vue d'instaurer la légalité. Malgré les tiraillements entre les états-majors des partis politiques au sujet du mode de scrutin et de la répartition des sièges à l'Assemblée nationale, l'on notait qu'en raison du calme retrouvé grâce à la fin des violences et des règlements de comptes, la majorité des Togolais adhéraient à l'élan d'entente et de réconciliation enclenchée au lendemain du 13 janvier 1963.

Réconforté par le soutien de ses alliés politiques et de l'armée, le chef de l'Etat décida de mettre en œuvre les changements institutionnels prévus dans le projet de constitution, des changements qui avaient au moins le mérite de permettre à tous les partis politiques d'être représentés aussi bien à l'Assemblée qu'au sein des instances dirigeantes des collectivités locales.

3.2. Une refondation des institutions, pourquoi ?

Pour les auteurs du coup d'Etat du 13 janvier et N. Grunitzky, l'une des causes profondes qui ont conduit à la rupture du tissu social et aux événements du 13 janvier 1963 était la volonté d'un homme, S. Olympio, et de son parti, l'Unité togolaise, de s'accaparer de la gestion de toutes les affaires de l'Etat par une politique systématique d'exclusion et de bannissement. Le refus de S. Olympio de permettre à l'opposition de prendre part aux élections générales du 9 avril 1961 et la dissolution en janvier 1962 des partis formant cette opposition notamment l'UDPT et la JUVENTO illustraient cette politique contraire aux objectifs poursuivis par N. Grunitzky à savoir, promouvoir l'union et la réconciliation.

[1] *Togo-Presse*, n° 177 du 4 mars 1963.

Soulignons avec intérêt qu'après la victoire de l'UT aux élections du 27 avril, le gouvernement a procédé à l'installation des cadres nationalistes aux commandes de l'Etat. Outre l'exécutif et l'Assemblée nationale, toutes les directions générales de l'administration publique ont été confiées aux dirigeants du camp vainqueur.

Cette hégémonie politique et administrative de l'UT, il convient de le relever, n'avait pas beaucoup souffert de contestations en raison du jeu démocratique qui confiait alors au parti vainqueur toutes les commandes du pouvoir d'Etat. C'est dire que la suprématie administrative et politique dont jouissait l'UT après les élections du 27 avril 1958 était légale et avait des fondements républicains à cause de ce qu'elle émanait du verdict de la grande majorité des Togolais et donc du peuple.

Après le scrutin du 9 avril 1961, l'emprise de l'UT sur la gestion des affaires de l'Etat ne cessa de se renforcer. Or, cette nouvelle hégémonie administrative et politique de l'UT apparaissait aux yeux des leaders de l'UDPT et de la JUVENTO comme illégitime. En effet, l'opposition considérait à partir du 9 avril 1961 la position dominante de S. Olympio et de son parti comme le fait d'une usurpation car elle était convaincue qu'elle allait remporter les élections si elle n'avait pas été écartée de la compétition par le gouvernement. C'est pour mettre un terme à l'hégémonie de l'UT jugée injustifiée et répondre aux exigences de la cohésion nationale que N. Grunitzky procéda à des réformes aussi bien au niveau des administrations de base comme les conseils municipaux ou de circonscriptions administratives qu'au niveau de la Chambre des députés.

3.3. Le scrutin du 5 mai et l'instauration de la deuxième République

Le 5 mai 1963, malgré la désapprobation de l'aile dure de l'UT, tous les partis politiques prirent part aux élections. Celles-ci se soldèrent par une victoire massive en faveur du projet de constitution (98,52 %), de l'élection du président et du vice-président de la République (99,87 %) et de la liste unique d'union et de réconciliation relative aux députés (98,61%) (Akoda, 2008 : 84). La répartition était équilibrée puisque les quatre partis étaient représentés chacun par 14 députés.

Cet équilibre témoigne de la volonté des gouvernants de faire participer toutes les tendances politiques à la gestion des affaires du pays afin de favoriser la collaboration entre leurs leaders, atténuer les sources d'incompréhension et susciter la naissance d'un climat d'entente entre les peuples du Togo.

En vue de consolider les fondements de la politique de cohésion entamée, N. Grunitzky entreprit plusieurs actions au premier rang desquelles se trouvait la création d'une commission de réparations et de dédommagements. Le chef de l'Etat multiplia également des actes d'apaisement en direction des dirigeants des formations politiques y compris ceux du parti déchu, l'objectif étant d'atténuer les ressentiments nés dans les rangs de ce parti à la faveur de la chute du régime S. Olympio.

Mais cette volonté affichée de N. Grunitzky et des constituants de 1963 de faire de la 2ème République une nation réconciliée avec elle-même ne fut pas suffisante.

En effet, l'armée et les constituants de 1963, étaient convaincus que le « mal togolais » résultait de l'antagonisme entre le Nord et le Sud. Ils introduisirent le bicéphalisme dans la vie togolaise[1] en pensant résoudre l'antagonisme Nord-Sud. Ils confièrent respectivement la fonction de présidence et de vice-présidence à un « sudiste » et à un « nordiste » et exigèrent un partage équitable des postes ministériels et administratifs entre les deux régions. Cette solution de compromis devrait débloquer l'Etat et permettre « l'union et la réconciliation nationales » (Toulabor 1986 : 54). Ce slogan était devenu pour N. Grunitzky et ses collaborateurs, le principe supérieur devant inspirer et imprégner toute l'action gouvernementale.

Le tandem Grunitzky-Méatchi fonctionna difficilement et au bout de trois ans de pouvoir, une crise apparaît au sein du gouvernement, révélant la nature factice de l'union prônée. Elle fut à l'origine, en 1967, de la prise des rênes du pouvoir par l'armée.

Cette guerre d'usure à laquelle se sont livrées Nicolas Grunitzky et Antoine Méatchi eut pour conséquence, une seconde intervention de l'armée dans la vie politique togolaise. Le 13 janvier 1967, le Lieutenant-colonel Eyadema obligea Nicolas Grunitzky et l'ensemble de son gouvernement à démissionner, pour « finir avec les conflits de leadership créés par le bicéphalisme consacré par la constitution du 5 mai 1963 » (Danioué 2010 : 67).

Mais cet acte ne mit pas fin à la volonté unitaire des dirigeants togolais.

[1] Article 21 de la constitution du 5 mai 1963.

4. La IIIème République et l'illusion de l'unité nationale

4.1. Le RPT, défenseur de la cohésion nationale : mythe et réalité ?

Le 30 août 1969, dans un « appel historique » à Kpalimé, le président de la République annonça au peuple togolais son désir de créer un parti unique. Trois mois plus tard, le 30 novembre, le parti fut créé à l'occasion d'un congrès constitutif tenu à Lomé.

En effet, après deux ans de balbutiements, le Togo entra officiellement dans le cercle des pays à parti unique. Pour le président Eyadema :

> « *Il ne s'agira pas d'un parti, où triompheront comme jadis, la haine, les règlements de compte, les divisions, les luttes d'hégémonie, les intérêts personnels mais, un seul et véritable creuset national où viendront se fondre les forces vitales de ce pays à quelques partis qu'elles aient appartenu. Ce groupement de tous les hommes de bonne volonté qu'ils soient nouveaux ou qu'ils aient été des partisans devra œuvrer pour une reconversion totale des mentalités pour l'union et la solidarité effectives de tous les Togolais*[1] ».

Le chef de l'Etat assigna alors au RPT la mission essentielle de soutenir la réconciliation nationale au sein d'un seul et véritable creuset. Il s'agit pour lui de réconcilier tous les Togolais, dans une structure de dialogue pour promouvoir « *activement dans les esprits et les faits l'unité et la solidarité nationales*[2], objectifs sacrés assignés au parti « *dans la foi la plus profonde et avec la conviction la plus sincère*[3] ».

Pour parvenir à ses fins, le parti entend être à la fois « *un mouvement d'animation et d'encadrement*[4] », un «*parti d'éveil de conscience des masses et des élites*[5] », « *qui donne priorité aux problèmes de la jeunesse*[6] », « *guide la promotion du citoyen*[7] », « *préconise l'intégration de l'armée à la nation*[8] » et « *qui assure la liberté d'expression et les libertés fondamentales*[9]». De fait, le pouvoir estima qu'il lui appartient de « *canaliser toutes les forces de la nation vers un seul but d'un perfectionnement incessant* » (Prelot et Lescuyer 1986 : 621). Il était également convaincu qu'il ne peut y avoir développement et élévation du niveau

---

[1] *Togo Presse* du 31 août 1969. Lire le discours prononcé par le président Eyadema le 30 août 1969 à Palimé.
[2] Programme et statut du RPT, p.16.
[3] Idem, p. 9.
[4] Idem, p. 11.
[5] Idem.
[6] Idem, p. 14.
[7] Idem, p. 15.
[8] Idem, p. 13.
[9] Idem, p. 12.

de vie sans un climat de paix sociale et de sécurité, et qu'il doit assurer cette paix et cette sécurité en priorité, envers et contre tout, en acceptant le risque de restriction que présente cette politique pour les libertés individuelles (Massina 1997 : 61). La devise du RPT : « *Union, Paix, Solidarité* » et l'hymne du parti : « *l'Unité nationale* », répondent à cette logique.

Le parti se dota d'une structure pyramidale, tant sur le plan national que régional. Sur le plan national, le Congrès, l'instance suprême du parti, examine et approuve les rapports présentés par les organes centraux : le Conseil national, le Comité central, le Bureau politique. Sur le plan régional, les Comités régionaux, cantonaux, villageois sont implantés de même que les cellules de quartiers. Les sections des mouvements annexes : la jeunesse du RPT (JRPT), l'Union nationale des femmes togolaises (UNFT), l'Union nationale des chefs traditionnels du Togo (UNCTT) et la Confédération nationale des travailleurs togolais (CNTT), bénéficièrent des mêmes structures de base que le parti.

Pour dynamiser le parti à la base, le pouvoir encouragea la création d'associations de ressortissants de région, de circonscription ou de préfecture. L'Union des ressortissants de la circonscription d'Aného (URCA), l'Union des ressortissants de la circonscription de Vo (URCIVO), l'Amicale des stagiaires, élèves et étudiants de la préfecture des Lacs (ASERLACS), l'Amicale des élèves et étudiants de la Kozah (AMELKO), l'Amicale des élèves et étudiants de la circonscription administrative d'Amlamé (AMECAA) etc. furent particulièrement dynamiques.

La « popularité » du chef de l'Etat était prouvée à travers les urnes. Le 9 janvier 1972, dans un referendum, il obtint 8 699,41 voix sur 8 699,89 et 1 250 942 voix sur 1 294 243 inscrits aux élections du 30 décembre 1979 (Poyodé 1981 : 45-48). Bien entendu, le président Eyadema était candidat unique selon la « *volonté du peuple uni derrière son chef* ».

4.2. Le poids du parti dans l'Etat : primauté du RPT

Le RPT et ses instances, ont la primauté sur les structures de l'appareil de l'Etat, et d'une manière spécifique le Bureau politique national est placé au-dessus du gouvernement[1]. Le point 4 du préambule de la constitution du 8 janvier 1980 précise que : « *Le Rassemblement du Peuple Togolais, parti unique, prime toutes les constitutions de l'Etat* ».

Au terme de l'article 10 de la constitution du 8 janvier 1980 le système intentionnel togolais repose sur

[1] Statuts du RPT, article 3.

« *le principe du parti unique qu'incarne le RPT. Toutes les activités politiques y compris celles qui concourent à l'expression du suffrage s'exercent exclusivement au sein du RPT et librement dans le cadre des lois et dans le respect de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

L'organisation et le fonctionnement du RPT sont définis par les statuts et les règlements intérieurs du Mouvement : « *Le Rassemblement du parti, les organisations de masses affilées dans la mobilisation de la population en vue de réaliser les grandes tâches politiques, économiques sociales et culturelles qui conditionnent le développement du pays* » (article 10).

Cet article est l'aboutissement d'une évolution qui commence le 25 novembre 1976 date à laquelle la résolution n° 9 de la commission politique adopte une proposition du Général Eyadema dont la conséquence se traduit par le fait que le RPT se subordonne à l'Etat. Cette primauté a deux conséquences. D'abord, au niveau des organes, dans les manifestations publiques, la préséance s'établit comme suit : Président-Fondateur, le Bureau Politique National, le Comité Central, l'Assemblée Nationale. Lors des missions officielles à l'étranger le chef de délégation, si elle en comprend, est automatiquement le membre du Bureau Politique ou du Comité Central. La seconde conséquence se situe au niveau de la décision politique ; c'est au sein du RPT, souvent par l'intermédiaire des Congrès ou des Conseils nationaux que s'élaborent les options politiques fondamentales. Mais dans l'Etat, le Parti se subordonne l'Assemblée Nationale.

4.3. La constitution de janvier 1980 et l'élection du président de la République

La constitution de la IIIème République intervient douze ans après la prise du pouvoir du Président Eyadema et quatre ans après l'institution du RPT en parti Etat.

L'article 12 de la constitution de 1980 dispose que

« Le Président de la République est élu pour 7 ans au suffrage direct sur proposition du RPT. Il est rééligible[1]*. L'élection au suffrage direct met donc le Président en contact avec le peuple lui donnant une légitimité populaire. Il ne faut donc pas s'imaginer que le choix du chef de l'exécutif au suffrage direct soit la conséquence d'une volonté délibérée d'adopter un régime de type présidentiel ».*

En effet, malgré les déclarations des dirigeants africains, les systèmes constitutionnels mis en place après l'indépendance n'ont qu'une parenté très lointaine avec le régime présidentiel

[1] L'article 11 de la même constitution dispose dans son alinéa 2 que « tout candidat à la Présidence de la République doit être exclusivement de nationalité togolaise d'origine ».

classique. Il s'agissait plutôt de renforcer la position du chef de l'exécutif en lui donnant une légitimité démocratique que seul le suffrage universel direct pouvait lui conférer pleinement. Surtout l'élection reste un facteur important du « leadership » dans la mesure où elle manifeste aux yeux de tous l'adhésion des masses à la personne du chef. La « popularité » du chef de l'Etat était prouvée à travers les urnes. D'ailleurs, le Président de la République était indéfiniment rééligible (Karka 1986 : 14[1]). Ainsi, les constituants de 1980 voulaient garder aussi longtemps que possible au pouvoir, le Général Eyadema.

Le 30 décembre 1979, le candidat du RPT, le général Eyadema obtint 99,97% des suffrages exprimés, et 96,62% pour les députés.

Au demeurant, l'apparente unanimité derrière le président et son parti cachait une triste réalité, dont les mouvements clandestins en lutte contre le régime, les différentes tentatives de déstabilisation et les tracts sont révélateurs.

4.4. Mouvements clandestins, tentatives de déstabilisation, tracts : preuves de l'existence de voix discordantes contre le RPT et le régime Eyadema

En 1969, date de création du RPT, le général Eyadema avançait que 61% de la population togolaise adhéraient aux structures du parti (Gonidec 1974 : 30). En 1971, ce pourcentage fut largement dépassé puisque « *aujourd'hui, plus de 86,55% de la population majeure du Togo font partie du RPT et militent activement en son sein*[2] ». En l'absence de toute donnée statistique, il faut prendre ces chiffres avec beaucoup de prudence.

Du reste, des Togolais, surtout de la diaspora, contestèrent ouvertement le régime Eyadema et le parti unique, ceux de l'intérieur ne pouvant s'exprimer sans s'exposer à de graves menaces. Ils créèrent des mouvements clandestins d'opposition. C'est ainsi que virent le jour le Mouvement national pour la révolution togolaise (MNRT), le Front démocratique pour la libération du Togo (FDLT), le Parti populaire pour la démocratie et le développement (PPDD), le Mouvement togolais pour la démocratie (MTD), le Parti communiste togolais (PCT) et la Convention démocratique des peuples africains (CDPA). Ces formations eurent des caractéristiques communes : nées de la clandestinité, hors du territoire national[3], elles furent plus actives à l'extérieur qu'à l'intérieur.

---

[1] C'était une disposition très courante dans les pays du Tiers-Monde, qui connaît cependant des exceptions dans certains pays d'Europe et d'Amérique. En effet, le Président de la République française sous la 4ème République n'était rééligible qu'une seule fois. Aux Etats-Unis également, il n'est rééligible qu'une seule fois.
[2] Premier congrès statutaire du RPT, Lomé, Secrétariat administratif du RPT, 1979, p. 14.
[3] Exceptés le MTD et le PCT.

Les opposants au régime ne se sont pas contentés de ces coups d'éclats. Des irréductibles attentèrent à la vie du chef de l'Etat togolais. Il semble que l'objectif premier des attaques et opérations commando était l'élimination physique d'Eyadema dont l'arrestation ou l'assassinat serait synonyme de l'écroulement du régime qu'il symbolisait (Talim 2008 : 89). Cinq attaques perpétrées contre le régime Eyadema ont été recensés entre 1969 et 1990.

Parallèlement, des Togolais s'illustrèrent dans la diffusion des tracts subversifs incitant à la révolte. Les autorités eurent pendant longtemps la psychose de ces tracts (Kadanga 2007 : 42). Elles prirent des mesures conservatoires et réprimèrent les contrevenants sans pour autant mettre fin à leur circulation.

Les contestataires dénoncèrent aussi la politique du culte de la personnalité et la tentative de réécriture de l'histoire du Togo.

5. La IVème République, une République d'hier ?

La IVème République naît d'une rupture violente d'avec la III République. A l'inverse de celle-ci, la IVème République apparaît comme la championne des libertés. Mais son élaboration intervient dans un contexte très passionné empreint de violence et d'une volonté affichée d'exclusion.

5.1. Le soulèvement du 5 octobre 1990, l'expression du ras-le- bol des Loméens ?

Pour Magnusson (1991), Allen (1992), Eboussi (1993), Iwata (2000), Marie-Soleil (2000), Kassé (2008), etc., la crise qui a fragilisé des Etats africains à la fin de la décennie 1980 était avant tout économique. Cette débâcle financière a marqué la fin de l'Etat providence et a ouvert la voix aux transitions démocratiques.

Le Bénin est cité en exemple des pays ayant réussi leur transition démocratique[1]. Ce pays était, en effet, depuis 1980, incapable d'honorer le service de sa dette (Magnusson 1991 : 181). A partir de 1986, le paiement du salaire des fonctionnaires ne put être assuré régulièrement. Cette situation aboutit aux premiers licenciements (Marie-Soleil 2000 : 60). Les salaires impayés, accumulés par le régime Kérékou, ont servi de levain aux mouvements de rue qui ont précédé la Conférence nationale.

Le Togo n'était pas confronté à une situation économique d'une telle gravité à la veille du 5 octobre 1990 (Agboyibo 1999 : 60). Ce pays enregistrait des recettes considérables à partir du phosphate, de la commercialisation des produits d'exportation et des taxes fiscales

[1] Huntington (1991) parle, à ce sujet, de « révolution démocratique globale », de « tendance politique la plus importante de la fin du XXe siècle », de « troisième vague de démocratisation ».

et douanières. Mais, des dizaines de milliards furent englouties dans des projets inadaptés aux réalités locales (Agboyibo 1999 : 60). Ces investissements inappropriés ont alourdi le volume de la dette publique[1], engendrant des conséquences sociales importantes : blocage des appointements des agents du secteur public, réduction de l'âge du départ à la retraite avec des conséquences socio-économiques multiples. Le rêve d'industrialisation du pays ayant échoué, la plupart des jeunes diplômés d'université ou des centres de formation professionnelle se retrouvaient au chômage (Agboyibo 1999 : 62). Cette situation conduisit à des contestations de plus en plus ouvertes. Les arrestations opérées par le gouvernement, à la suite des évènements de 1985 et 1986[2], provoquèrent une levée de bouclier au plan international. Pour améliorer son image (Ayeba 2011), le gouvernement créa le 9 juin 1987, la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH). Celle-ci, considérant que la liberté d'expression est l'un des droits fondamentaux de l'homme, milita en faveur de l'avènement d'une presse libre. L'opinion publique jusque-là étouffée commença à réclamer entre autres, l'Etat de droit et le multipartisme.

En août 1990, le Mouvement national des étudiants et stagiaires du Togo (MONESTO) organisa une marche de soutien au président Eyadema. Il s'agissait pour les étudiants de lui assurer leur indéfectible attachement en apportant leur soutien aux conclusions du 7e conseil national du RPT prônant les bienfaits du parti unique pour le Togo affirmant, par là même, leur opposition à l'instauration du multipartisme. En réplique à cette marche, une contre manifestation organisée par d'autres étudiants fut empêchée. Le Mouvement estudiantin de lutte pour la démocratie (MELD), distribua des tracts à travers le Togo et particulièrement, sur le campus universitaire de Lomé.

L'enquête diligentée aboutit à l'arrestation, entre le 23 et le 27 août 1990, de treize personnes dont neuf étudiants de l'Université du Bénin[3], soupçonnés de distribution de tracts « séditieux et d'appartenance à une organisation illégale au Togo, la CDPA » (Tcham 1992 : 4). Le 27 août 1990, onze de ces personnes ont été relâchées tandis que les deux autres impliquées dans la même affaire, notamment H. D. Logo et A. Doglo ont été déférés devant la justice. Le 21 septembre 1990, a eu lieu le procès, et le jugement devait être rendu le 5 octobre. Ce jour, plusieurs centaines de jeunes prirent d'assaut le palais de justice avec des

[1] En 1983, la dette publique du Togo s'élevait à 976, 2 millions de dollars US. Cette dette s'accrut pour atteindre 1 181,6 millions de dollars US en 1990 (Tété-Adjalogo 2006 : 191).
[2] Les 3, 17 et 21 août, le 24 septembre et le 4 décembre 1985, des explosifs éclatèrent en plusieurs endroits de la capitale. L'opposition, notamment celle de la diaspora, créa dans la clandestinité, des partis tels que le Mouvement togolais pour la démocratie (MTD), et la Convention démocratique des peuples africains (CDPA). Le 23 septembre 1986, le Togo fut victime d'une agression.
[3] Aujourd'hui Université de Lomé.

banderoles et pancartes anti-Eyadema et scandèrent : « libérez-les, à bas le RPT, vive le multipartisme » (Tcham 1992 : 4). Le ministre de la justice, saisi par le procureur de la République, fit appel aux forces de l'ordre qui furent débordées : les manifestants s'étaient rendus maîtres de certains lieux publics (commissariats de police, immeubles publics, etc.) qui ont été mis à sac. Cette explosion populaire, expression du ras-le-bol des populations, fut le début d'une marche pénible vers un dialogue national.

5.2. Une marche difficile vers une conférence nationale

Ce Rubicon étant franchi (Kadanga 2007), les demandes se politisèrent. Dans l'après-midi du 5 octobre 1990, une marche de protestation fut organisée par le Barreau en direction de la présidence de la république. Le 10 octobre, l'ordre des avocats publia une déclaration dans laquelle il réclamait la libéralisation de la vie politico-associative, une amnistie générale et la tenue d'une conférence nationale. La contestation gagna, au cours des mois de novembre et décembre 1990, de nombreux espaces sociaux et l'on assista à des grèves qui paralysèrent la plupart des villes du pays.

Du reste, menacé par cette dynamique des mobilisations[1], le président Eyadema se prononça, le 30 octobre 1990, pour un multipartisme « discipliné et contrôlé » en promettant l'élaboration d'un projet de constitution à soumettre aux électeurs à la fin 1991 (Kadanga 2007 : 47). Les étudiants qui ont affirmé l'orientation politique de leur démarche contestèrent cette initiative du camp présidentiel. Ils réclamèrent, dans leurs différentes manifestations réprimées par les forces de l'ordre, non seulement les meilleures conditions de travail mais également une amnistie générale, la fin du parti unique, l'annulation du projet de constitution en cours d'élaboration, le pluralisme politique et syndical, l'accès aux médias audiovisuels, la conférence nationale et des élections sous supervision internationale[2].

Pour apaiser la situation, le gouvernement accéda partiellement aux revendications des manifestants. Le 12 avril 1991, le président Eyadema décréta la création des partis, une amnistie générale et admit le principe d'un « Forum national de dialogue ». Le 4 mai 1991, le Front d'opposition démocratique (FOD)[3], né à la suite de la dissolution du Front des associations pour le renouveau (FAR), formula de nouvelles exigences notamment l'organisation d'une conférence nationale à la place du forum demandé et obtenu par le FAR

---

[1] *Forum Hebdo*, n° 31 du 22 mars 1991, pp. 1-5.
[2] *L'Etincelle*, n° 17 du 27 février 1991, pp. 1-2.
[3] Ce front né, le 4 mai 1991, était constitué du CAR, de la CDPA (Convention démocratique des peuples africains), de la CDPA-BT (Convention démocratique des peuples africains- Branche togolaise) et du FDT-France.

puis, la dissolution des institutions de la III^{è} République. Le FOD entama une série de discussions avec le gouvernement. Ces négociations aboutirent le 12 juin à la signature d'un accord définissant le cadre dans lequel la conférence nationale devrait avoir lieu.

La tenue d'une assise nationale reçut aussi l'adhésion du camp présidentiel. Le 5 juin 1991, des ailes marchantes du RPT, notamment le MONESTO et la confédération nationale des travailleurs du Togo (CNTT) avaient réclamé sa convocation[1]. Pour *Le Démocrate* qui se fait le porte-parole du RPT, « *la conférence nationale est une occasion d'une véritable réconciliation nationale* », car « *le Togo est un et doit le rester*[2]».

Cette apparente unanimité des différentes forces politiques et sociales du pays sur la nécessité d'un dialogue national prédisposait à la réussite de la conférence nationale. Mais, l'hétérogénéité des nouveaux acteurs politiques rendit difficile une stratégie unitaire. C'est dans ce contexte que se tint la conférence nationale souveraine.

5.3. La conférence nationale souveraine (CNS) : l'intransigeance de la classe politique togolaise

La rencontre entre les forces vives du Togo se tint du 8 juillet au 28 août 1991 à la Salle Fazao de l'Hôtel de 2 février. Elle rassembla 962 personnes provenant de toutes les préfectures du pays, de la diaspora, des différents corps de l'Etat (Assemblée nationale, gouvernement, magistrature, forces armées, administration, etc.) ainsi que des organisations privées de toutes catégories (partis politiques, syndicats, associations, confessions religieuses, etc.). Dans son discours d'ouverture, le président de la République, qui tenait à son pouvoir, reconnut les insuffisances de son régime et invita les participants au pardon et à la réconciliation.

Cet appel du président à l'unité ne fut pas entendu. Le 15 juillet 1991, les participants à la CNS procédèrent à l'élection d'un présidium de treize membres[3] avec à sa tête Mgr Philippe Fanoko Kpodzro, archevêque d'Atakpamé. Premier coup dur pour le pouvoir, cette instance de direction ne comportait aucun membre du RPT. La référence faite à Mirabeau dans les mots introductifs du discours de Mgr Philippe Fanoko Kpodzro après son élection : *« Nous sommes réunis ici par la volonté du peuple ; nous n'en sortirons que par la force*

---

[1] *Atopani Express*, n° 49 du 11 juin 1991, pp. 1-4.
[2] *Le Démocrate*, n° 005 du 24 juillet 1991, pp. 1-3.
[3] *La Tribune des Démocrates*, n° 18 du 19 juillet 1991, p. 5.

de la baïonnette[1] », fut perçu comme un appel à l'affrontement[2]. Le même jour, les délégués firent preuve d'une grande intransigeance. Ils dénoncèrent l'accord du 12 juin en proclamant la souveraineté de la conférence, l'immunité des participants[3], le rétablissement de l'hymne « Terre de nos Aïeux » et la suspension de la constitution du 9 janvier 1980 (Degli 1996 : 233-235).

L'armée et le gouvernement récusèrent ce « passage en force[4]» et se retirèrent des travaux, le 16 juillet 1991[5]. Les débats, diffusés en direct à la télévision nationale, furent un réquisitoire contre l'ancien régime[6]. Le 26 août 1991, le président de la République, poussé à bout, mit fin aux travaux de la conférence. Les délégués à ce « forum national » outrepassèrent la décision présidentielle. Ils élirent un premier ministre de la transition, Me Joseph Kokou Koffigoh, et 79 membres du Haut conseil de la République (HCR[7]). Le 28 août 1991, la conférence prit fin dans une atmosphère délétère[8].

L'équipe gouvernementale, formée le 6 septembre 1991, ne compta aucune personnalité ayant appartenu aux structures dirigeantes du RPT. En excluant ainsi les dignitaires du RPT de la gestion des affaires publiques, la CNS tourna le dos aux objectifs initialement assignés au dialogue national, c'est-à-dire la réconciliation nationale et l'organisation conjointe d'élections impartiales[9]. La transition, prévue pour une durée d'un an, s'annonça houleuse[10]: le bloc constitué du RPT et de l'armée, afficha sa ferme volonté de s'opposer à tout changement les excluant. En face, au sein des acteurs du changement politique constitués de forces hétérogènes, la question du leadership détermina la position des uns et des autres.

---

[1] Certes, il invita les participants au grand pardon, à l'amour et à la paix, mais ce message passa inaperçu. Lire le Discours de Mgr Philippe Fanoko Kpodzro lors de la première séance de travail après son élection comme président du présidium de la conférence nationale, in *Discours officiel* à *l'ouverture et* à *la clôture des travaux de la conférence nationale souveraine*, p. 13.

[2] Pour *Le Démocrate*, n° 007 du 6 septembre 1991, p. 2 : « On a frôlé la catastrophe par la faute de Mgr Kpodzro ».

[3] *Rapport des séances de la conférence nationale souveraine*, p. 21. Lire aussi *Atopani Express*, n° 70 du 16 juillet 1991, p. 8.

[4] Déclaration du gouvernement, le 16 juillet 1991, à la conférence nationale souveraine, in *Atopani Express*, n° 71 du 18 juillet 1991, p.4.

[5] Le Gouvernement revint le 23 juillet 1991, Lire la deuxième déclaration du gouvernement du 23 juillet 1991, in *La Tribune des Démocrates*, n° 19 du 26 juillet 1991, p. 2.

6 Des propos du genre « Le Général-Président n'est pas sérieux», ou encore « Honte à l'escroc Eyadema et à son cortège de pillards » étaient monnaie courante. Lire *Atopani Express*, n° 91 du 19 août 1991, pp. 1-3.

7 Qui firent office de parlementaires de la transition.

[8] La cérémonie de clôture de la conférence et d'investiture du premier ministre de la transition fut boudée par le chef de l'Etat qui se fit représenter par le ministre Mivédor. Pour Agboyibo (1999 : 157), le président Eyadema avait annoncé qu'il présiderait personnellement cette cérémonie. Mais, les propos de Claude Améganvi, qui affirmait avoir préparé une équipe de jeunes pour l'accueillir lui firent changer d'avis.

[9] *Le Démocrate*, n° 005 du 24 juillet 1991, pp. 1-3.

[10] *Forum Hebdo*, n° 56 du 20 septembre 1991, pp. 1-3.

5.4. Une transition démocratique chaotique, un référendum dans une ambiance délétère, une constitution taillée sur mesure

La transition togolaise fut marquée par de nombreuses turbulences : violence politique, appel à la grève et aux manifestations de rues, élections violentes aux résultats contestés etc.

Le Premier ministre a failli laisser sa peau dans l'attaque de la primature le 3 décembre 1991. A la suite de ces évènements du 3 décembre 1991, le Premier ministre reconnut la nécessité d'une démocratie d'intégration basée sur le pardon et la réconciliation. Aussi forma-t-il, le 31 décembre, un gouvernement d'union nationale.

L'année référendaire de 1992 fut caractérisée par une violence politique : l'attaque orchestrée, le 5 mai 1992 à Soudou, contre Gilchrist Olympio ; celle de Tokoin-Gbonvié contre Tavio Amorin, le 23 juillet 1992 et la séquestration des Hauts conseillers de la République, les 22 et 23 octobre 1992.

Du reste, durant la transition, certaines dispositions de la CNS[1] entamèrent la confiance entre les leaders de l'opposition. Me Joseph Kokou Koffigoh, n'avait été élu Premier ministre de la transition qu'à la suite du désistement des principaux acteurs de la contestation de l'ancien régime : Gilchrist Olympio, Me Yawovi Agboyibo, Edem Kodjo, Djobo Boukari, Zarifou Ayeva, etc. qui voulaient préserver leur chance de briguer la magistrature suprême. Une décision prise par la CNS d'interdire au premier ministre et au président de la République d'être candidats à l'élection présidentielle[2] fut vivement critiquée par les partisans de ces derniers ce qui alimenta de vives polémiques pendant plusieurs mois. Ces controverses favorisèrent un rapprochement entre le camp présidentiel et une partie de l'opposition.

Certes, la nécessité de l'unité d'action a été communément partagée par l'ensemble des acteurs politiques durant la transition, mais les efforts en ce sens ont été sans doute insignifiants. Les tentatives d'union ont été constamment soumises aux nombreuses fluctuations, aux surenchères destinées à renforcer le leadership de l'un ou de l'autre des acteurs politiques opposés à Eyadema. Des initiatives à caractère personnel contribuèrent à l'effritement des groupes d'opposition, laissant le champ libre aux militants du président Eyadema d'une part, et aux forces armées togolaises d'autre part, de se refaire.

---

[1] En l'occurrence, l'article 61 de l'acte 7 de la Conférence nationale qui disposait que : « Les membres de l'Exécutif de la période de transition, garants du déroulement impartial de toutes les élections, ne peuvent être candidats aux élections présidentielles suivant immédiatement la période de transition », *Forum Hebdo*, n° 56 du 20 septembre 1991, p. 2.

[2] *Forum Hebdo*, n°56 du 20 septembre 1991, p. 2.

Le referendum constitutionnel du 27 septembre s'organisa dans une ambiance électrique. Le président n'appela à voter la constitution qu'à l'issue de longues discussions. En effet, dès le mois de juin 1992, débuta une longue série de pourparlers entre la « mouvance présidentielle » et l'opposition. Une commission mixte paritaire (CMP) fut mise en place. Les discussions au sein de ce cadre permirent la prolongation de la période transitoire[1] et l'autorisation aux membres de l'exécutif de la transition de se présenter aux présidentielles. La guéguerre entre les leaders de l'opposition offrit au président Eyadema, une victoire, aux élections du 25 août 1993. Cette victoire du candidat de l'ancien parti unique, le RPT, marqua la « fin de la récréation[2]» et le début d'une lente reconquête de la confiance populaire et du reniement de la Constitution promulguée le 14 octobre 1992. Le coup de grâce lui est donné le 31 décembre 2002 lorsque le parlement dominé par le RPT, décide de le réviser.

En guise de conclusion : pour une nouvelle constitution au Togo ?

A l'exception de la constitution de 1980, les autres ont été instaurées en situation de crise. Leur espérance de vie est très courte : deux (2) ans pour la première, moins de quatre (4) ans pour la seconde, onze (11) ans pour la troisième. La première instaurée dans un contexte de parti unique de fait et la deuxième de droit ont été marquées par une forte opposition politique. Celles qui ont fait l'objet de discussion n'ont pas non plus bénéficié d'une adhésion totale.

Tout en laissant le soin aux juristes de se prononcer, la question mérite d'être posée au regard du contexte sociopolitique actuel. Le climat délétère dans lequel le débat constitutionnel eut lieu entre 1991 et 1992 n'était pas de nature à une constitution consensuelle et surtout moderne et impersonnelle. Vingt (24) ans après son adoption et sa promulgation, la constitution de 1992 a certainement pris des rides.

---

[1] La durée de la transition était initialement prévue pour un an. Elle devait s'achever le 28 août 1992 puisqu'elle a démarré le 28 août 1991.

[2] *Afrique-Défi*, n° 009 du 10 au 16 septembre 1993, p. 4.